

Regeringen
(Finansdepartementet)
103 33 STOCKHOLM

Reformerat system för insättningsgarantin (SOU 2005:16); Finansdepartementets dnr Fi2005/1477 (delvis)

1. Sammanfattning

Utredningen har gjort en inträngande och skicklig genomgång av de från ekonomisk och strategisk synpunkt viktigaste frågorna om insättningsgaranti och – i något mindre utsträckning – investerarskydd. I långa stycken delar Insättningsgarantinämnden utredningens grundläggande synsätt, även om utredningen enligt nämndens mening i vissa avseenden drar alltför långtgående slutsatser av i och för sig relevanta argument.

2. Insättningsgarantins och investerarskyddets omfattning

Insättningsdefinitionen

När det gäller insättningsdefinitionen fäster utredningen enligt nämndens åsikt alltför stor vikt vid vissa principiella resonemang på bekostnad av mer jordnära argument, som går ut på att det för många samhällsgrupper finns ett påtagligt behov av en välkänd, lättillgänglig och säker sparform. Det finns anledning att tro att en bred majoritet av medborgarna, för att få ha tillgång till en sådan sparform, är beredd att acceptera den snedvridning av konkurrensen på sparandemarknaden som kan sägas uppkomma genom att banksparande till skillnad från konkurrerande sparformer omfattas av en statlig garanti. Vidare uppfyller sannolikt inte ens den nuvarande definitionen kraven i EG-direktivet, och avvikelserna skulle bli ännu större med den nu föreslagna begränsningen.

Det som nu har sagts har i första hand gällt konsumentskyddsaspekten av insättningsdefinitionen. Med en ytterligare begränsning av det område som omfattas av garantin måste det vidare antas att skyddet mot uttagsanhopningar försvagas. Även när det gäller den stabilitetsbevarande effekten av garantin finns det alltså skäl för kritik mot förslaget. En närliggande synpunkt är att det opinionsmässiga trycket på regeringen att rädda ett institut som hotar att falla kan komma att öka, om många enskilda riskerar att göra stora förluster i en konkurs.

Nämnden avstyrker alltså utredningens förslag till ny definition av begreppet insättning. Regeringen bör enligt nämndens mening inte verka för en insnävning av direktivet; såvitt nämnden har kunnat inhämta finns det inte heller bland övriga medlemsstater något intresse för en sådan ändring.

I stället bör insättningsbegreppet vidgas till att omfatta ”vanligt” långsiktigt sparande och enligt nämndens mening också till att ge ett tillfälligt skydd för stora belopp efter t.ex. utbetalning av en livförsäkring eller försäljning av en bostad. Däremot bör en avgränsning göras så att garantin inte kommer att omfatta finansiella instrument som ”maskeras” till inlåning och som kanske kan marknadsföras och säljas bara tack vare garantin. Så kunde exempelvis vara fallet om kontosparande med lång bindningstid gjordes så lätt att överlåta att det kunde uppstå en andrahandsmarknad för handel med kontorättigheterna.

Som ett redan befintligt exempel på garantins praktiska betydelse kan pekas på de kreditmarknadsföretag som relativt nyligen börjat ta emot inlåning från allmänheten och som enligt nämndens bedömning inte hade kunnat attrahera så många insättare om de inte hade omfattats av insättningsgarantin. Det understryker vikten av ett mer differentierat avgiftssystem för att undvika subventionseffekter (se nedan).

Kretsen av skyddade insättare

Utredningen föreslår att bl.a. stat och kommun och finansiella företag ska uteslutas från både insättningsgarantin och investerarskyddet (7 respektive 13 § lagförslagen). Det är väl i och för sig riktigt att det bara i undantagsfall finns något skyddsbehov hos dessa grupper, men därmed är enligt nämndens mening inte sagt att de föreslagna undantagen bör införas. Den enkelhet som präglar de nuvarande systemen – med så få undantag som möjligt – har ett påtagligt egenvärde inte minst från informations-synpunkt. Den besparing som vid ett ersättningsfall kan göras genom undantagen ska alltså vägas mot samhällskostnaden för att framställa och – framför allt – läsa information om undantagen. Utredningen tycks inte ha gjort någon beräkning av posterna i en sådan avvägning, och nämnden är inte övertygad om att besparingen är värd kostnaden.

Övriga förslag om systemens omfattning

Nämnden tillstyrker att den normala ersättningsnivån ska ligga kvar på 250 000 kronor, att växelkursen på konkursdagen ska vara avgörande för maxersättningen i utländsk valuta samt att ersättningen inte heller i fortsättning ska kunna minskas genom kvittning eller avdrag för självrisk.

Slutligen i detta avsnitt tillstyrker nämnden förslaget om ett generellt bemyndigande för nämnden att ingå samarbetsavtal med sina utländska motsvarigheter. Det förslaget bör genomföras snarast och alltså inte följa behandlingen av betänkandet i övrigt.

3. Insättningsgarantins och investerarskyddets framtida utformning

Nämnden tillstyrker förslaget att insättningsgarantin ska organiseras som en renodlad statlig garanti (separat garantigren), att avgifterna för garantin sätts av den ansvariga myndigheten enligt självkostnadsprincipen (för att täcka förväntade förluster), att avgifterna tas ut före garantiperiodens början (ex ante) och att enskilda instituts avgifter riskdifferentieras.

Vidare tillstyrker nämnden att investerarskyddet även i fortsättningen ska administreras av staten enligt ömsesidiga principer (separat garantigren) och att avgifterna för skyddet precis som nu tas ut i efterhand (ex post). Det finns dock i sammanhanget anledning att nämna att nuvarande avgifter för investerarskyddet i princip även skulle kunna tas ut i förväg t.ex. när en preliminär bedömning av en uppkommen skada har kunnat göras (se prop. 1998/99:30, s. 90 och IGN:s rapport till regeringen den 30 mars 1999, dnr 02-99). Denna möjlighet bör finnas kvar.

Garantireserv samt hantering av över- och underskott

Nämnden har i och för sig ingenting att erinra mot att de behållna avgiftsmedlen, den s.k. IGN-fonden, förs över till Riksgäldskontoret och betecknas ”garantireserv”. Beteckningen är dock inte adekvat eftersom det inte är fråga om en reell reserv eller reella tillgångar utan endast en bokföringsåtgärd. Att fortsätta att redovisa denna reserv kan dock ha ett visst pedagogiskt värde och kan på lång sikt vara ett led i utvärderingen av systemet.

Däremot avstyrker nämnden utredningens förslag att medlen i garantireserven ska placeras på konton i Riksgäldskontoret med olika bindningstider, som fastställs av den ansvariga myndigheten efter analys av förväntade utbetalningar. I stället föreslår nämnden att reserven utan någon medverkan från garantimyndigheten räknas om med något lämpligt index. Som redan angetts är det ju inte fråga om några reella tillgångar som behöver förvaltas, och efter övergång till en ren ex ante-modell är varken statens eller institutens eller insättarnas rätt beroende av den fiktiva reservens storlek. Det finns därför inte någon anledning att den ansvariga myndigheten ska sätta av resurser för en sådan fiktiv kapitalförvaltning. På motsvarande sätt saknas det skäl att myndigheten efter ett ersättningsfall, som medfört att reserven blivit negativ, ska förvalta lån i Riksgäldskontoret. Även ett underskott bör alltså utan myndighetens medverkan regelbundet räknas om med ett index.

Resultatansvar

Utredningen föreslår att den ansvariga myndigheten ska ha ett resultatansvar för garantiområdet. Utredningen konstaterar att saldot på garantireserven inte är ett lämpligt utvärderingsinstrument för resultatansvaret eftersom det under mycket lång tid kommer att visa ett stort överskott. I stället anvisas som instrument en kvalitativ utvärdering av avgiftssättningen. Enligt nämndens mening lyckas inte utredningen på ett tydligt sätt beskriva vad resultatansvaret innebär utöver de allmänna kvalitetskrav som gäller för alla statliga myndigheter. Eftersom garantimyndigheten inte kan påverka antalet utbetalningar från garantin eller storleken på dessa, tycks myndighetens enda möjlighet att ta ett resultatansvar vara att efter bästa förmåga sätta avgifterna på en nivå som på lång sikt ger ett nollresultat. Om resultatansvaret ska betyda något mer än som nu har angetts, bör detta preciseras.

Tidsfrist för utbetalning

Nämnden tillstyrker förslaget att tiden för utbetalning från insättningsgarantin ska förkortas till en månad från konkursbeslutet. Det är visserligen inte säkert att nämnden ens med uppståndande av alla tillgängliga resurser klarar den uppgiften i ett enskilt fall – så mycket beror av vilken organisation som finns kvar i institutet och

vilken ordning som råder där – men förslaget framstår som riktigt i sin ambition. Om inte annat ger en ändring i enlighet med förslaget en signal från lagstiftaren om lösningen av den intressekonflikt som alltid föreligger i projekt av detta slag mellan *tid, kvalitet och kostnad*.

Övriga förslag om systemens utformning

Nämnden tillstyrker förslaget om precisering av informationsskyldigheten enligt insättningsgarantilagen samt att motsvarande skyldighet införs för investerarskyddet. Nämnden tillstyrker också att institut som inte tar emot garanterade insättningar eller skyddade tillgångar ska slippa betala avgift för den löpande administrationen av systemen samt att dröjsmålsränta ska tas ut på avgifter som avser utbetalning av ersättning och som inte betalas i rätt tid.

4. Finansieringen av insättningsgarantin

Avgiftsmodellen

Utredningen föreslår en övergång från en i dag kombinerad ”ex ante-” och ”ex post-modell” till en renodlad ”ex ante-modell”. Nämnden anser att den föreslagna modellen är att föredra och tillstyrker sålunda förslaget. Den finansierar skadefall i förväg och även fallerande institut är med och betalar. Man måste dock då vara beredd att acceptera att garantireserven, om ett stort skadefall inträffar inom de närmaste åren efter införandet, kommer att bli negativ och att det kan komma att dröja många år innan den åter blir positiv. Som utredningen påpekar kan man inte ens utesluta så stora ersättningsfall att framtida avgiftsinkomster inte någonsin kommer att kunna täcka underskottet i garantireserven. Den nya modellen medger nämligen inte att avgiften höjs bara på grund av att ett ersättningsfall inträffat. Skulle det däremot vara fråga om instabila marknadsförhållanden med generella risker för fallissemang skulle den genomsnittliga avgiften kunna höjas. Då finns emellertid risken att stabiliteten påverkas av höjningen.

Nämnden tillstyrker att avgifterna för insättningsgarantin ska vara riskdifferentierade och att avgiften för ett enskilt institut ska beräknas utan påverkan av övriga instituts avgifter. Visserligen kan man på goda grunder betvivla att avgifter på de nivåer som varit aktuella i Sverige har någon inverkan på institutens riskbeteende, och förmodligen skulle det kunna vara direkt olämpligt att ta ut så höga avgifter som skulle krävas för att få en styrande effekt. Men det framstår som rimligt och rättvist i sig att de institut som medför en högre risk för systemet betalar en högre avgift än institut med lägre risk. Nämnden anser att skillnaden mellan högsta och lägsta avgift bör vara större än vad som är fallet nu.

Prissättning

I avsnitt 10 beskriver utredningen flera alternativa modeller för prissättning. Alla modellerna skulle medföra stora ändringar i jämförelse med dagens system, och de olika modellerna ger skiftande resultat för de olika institutgrupperna. Det är naturligtvis en svaghet att utredningen inte lägger fram något förslag till modell, som då hade kunnat utvecklas närmare, och det presenterade materialet är inte tillräckligt underlag för att avgöra vilken av de olika modellerna – om någon – som borde

väljas. En prissättning byggd på kreditrating framstår kanske som mest tillförlitlig men har nackdelen att så få institut har någon rating. Att schablonmässigt dra alla institut utan rating över en kam framstår inte som rimligt.

Över huvud taget bör man vara medveten om att de modeller som utredningen redovisar kan vara behäftade med såväl teoretisk osäkerhet som brist på praktiska erfarenheter. Ingen modell kan förväntas ge ett rättvist resultat för alla institut. Det innebär enligt nämndens mening bl.a. att man måste överväga gränser för hur stora konsekvenser valet av modell ska tillåtas få för enskilda institut – en frågeställning av betydelse inte bara för de enskilda instituten utan också från allmän synpunkt. Som angetts ovan bör visserligen skillnaden mellan högsta och lägsta avgift vara större än nu. En reform av innebörd att en uppskattning av den verkliga risken i ett institut ska få fullt genomslag i prissättningen måste dock rimligen föregås av en analys av vilka effekter reformen skulle få för bl.a. konkurrensen på marknaden.

Osäkerheten om hur pass träffsäkra olika modeller är när det gäller att bestämma avgiften för enskilda institut medför också att det är viktigt att den genomsnittliga premien motsvarar den genomsnittliga risken (kapitalvägt), så att de sammantagna premierna motsvarar risken i hela systemet trots att instituten bedöms oberoende av varandra. Risken för systemet som helhet varierar sannolikt betydligt mindre över tiden än risken för de enskilda instituten.

Nämnden tillstyrker alltså en prissättningsmodell som tar större hänsyn till den totala risken för ersättningsfall hos det enskilda institutet, samtidigt som ingen teoretisk modell kan genomföras utan en ingående analys av de praktiska konsekvenserna av modellen. Enligt nämndens uppfattning bör avgifterna för en obligatorisk garanti grundas på ett begränsat antal faktorer som alla deltagare i systemet inser har direkt betydelse för risken i ett institut. Särskilt bör då uppmärksammas sådana faktorer som ger en tidig signal om att stabiliteten i systemet är på väg att försämrats. Nämnden förutsätter att delar till ett sådant enklare system kan hämtas – utöver från utredningens resonemang – från de sammanställningar av olika nyckeltal som Finansinspektionen gör i sin tillsyn över instituten.

Övergångsfrågor

Nämnden bedömer att det sannolikt kommer att ta ett par år att ta fram, fastställa och förbereda tillämpningen av en avgiftsmodell (inkl. samråd med instituten). Avgiftsmodellen bör därför fastställas tills vidare och omprövas bara när det finns påtagliga skäl för det.

Utredningen anser att den nya avgiftsmodellen ska kunna implementeras 18 månader efter riksdagsbeslutet. I enlighet med vad som nyss sagts tror nämnden att detta är i underkant. Nämnden bedömer att tiden mellan riksdagsbeslutet och det datum då instituten första gången ska lämna avgiftsunderlag till den ansvariga myndigheten bör vara minst två år.

Lagförslagen bör innehålla övergångsbestämmelser som klargör vad som ska gälla om nämnden hanterar ett ersättningsfall i samband med övergången till en ny avgiftsmodell (ska avgifter tas ut enligt den gamla modellen för att täcka det pågående ersättningsfallet?).

Övriga förslag om finansieringen

Nämnden instämmer i vad utredningen anför om administrationskostnader, överklagande av avgiftsbeslut, informationshämtning, debitering av avgifter samt om möjligheten att ta ut avgift i utländsk valuta.

5 Administrationen av insättningsgarantin och investerarskyddet

Nämnden tillstyrker förslaget att de fem garantimyndigheterna bildar en enda myndighet (Garantimyndigheten). Det skulle innebära att administrationen av insättningsgarantin och investerarskyddet blir mindre sårbar och att de andra garantiernas resurser kan utnyttjas för att i händelse av skadefall agera snabbt och handlingskraftigt. Frågan om offentlig administration av banker i kris (OA) kan dock komma att påverka ställningstagandet. Den frågan bör ha klarats ut innan beslut om en ny organisation fattas.

Om förslaget att tillskapa en enda garantimyndighet inte genomförs anser nämnden att en sammanläggning med OA är en naturligare lösning än en samordning med Riksgäldskontorets garantiavdelning. Om utredningens förslag i övrigt genomförs kommer ett antal nya uppgifter att läggas på nämnden för garantiverksamheten vilket tillsammans med de uppgifter som kan komma att ligga på OA ger en arbets- och resursmässigt betydligt större volym än nämnden har i dag och därmed ökad förmåga att stå på egna ben.

När det gäller resursbehovet anser nämnden att utredningens beräkningar är något försiktiga. Det ställs inom offentlig förvaltning andra krav på tillgänglighet och kommunikation än vad som gäller inom den privata näringsverksamheten. För alternativet intern rating torde det snarare komma att behövas 11–12 personer än som utredningen beräknat 8–10. För att myndighetens personal ska få tillräckligt djup förtrogenhet med modellerna och kunna föra en kvalificerad dialog med instituten bör arbetet utföras av myndighetens egen personal; det är också svårt att se kostnaderna för outsourcing av en så speciell tjänst skulle kunna bli lägre än för arbete i egen regi.

På Insättningsgarantinämndens vägnar

Hans Jacobson
Ordförande

Anita Johansson
Vice ordförande